



Metodología para la implementación de Mecanismos de Denuncia de Alto Nivel en los procesos de licitación del Distrito

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo 24 de 1993

Bogotá, D.C., noviembre 2020



Metodología para la
implementación de Mecanismos de
Denuncia de Alto Nivel en los
procesos de licitación del Distrito

2

Veedor Distrital
Guillermo Rivera

Viceveedora. Distrital
Diana Mendieta

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Jayn Patrich Pardo

Veedor Delegada para la Contratación
Byron Valdivieso

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Laura Oliveros Amaya

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Ramón Villamizar Maldonado

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Rino Acero

Jefe Oficina Asesora Jurídica
María Liliana Rodríguez

Equipo de Trabajo
Proyecto Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción



Contenido

1. Antecedentes	4
2. Qué es un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel – MDAN.....	4
3. Alcance y beneficios	6
4. El Paso a Paso, para adoptar un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel.....	7
5. Experiencia Empresa Metro y Veeduría Distrital.....	9
6. Recomendaciones para la implementación de un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel – MDAN	12
Referencias.....	18

Lista de Figuras

Figura 1. Proceso Básico de un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel	8
Figura 2. Proceso Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel – Empresa Metro de Bogotá.....	10

1. Antecedentes

Los Mecanismos de Denuncia de Alto Nivel – MDAN, son herramientas para proporcionar estándares de transparencia, integridad y confianza en el entorno de los negocios altamente susceptibles a enfrentar solicitudes de soborno. Buscan blindar a los gobiernos y a las empresas de manera que se pueda mejorar el entorno de los negocios y las perspectivas de inversión extranjera de cara a grandes negocios o transacciones comerciales.

El concepto y la herramienta fueron desarrollados por el Instituto de Gobernanza de Basilea (*Basel Institute of Governance, BIG*), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Transparencia Internacional (TI) en conjunto con un grupo de compañías internacionales, que buscaban mecanismos alternativos, ágiles y flexibles para dar transparencia a los procesos de licitación pública, en tanto que los procesos y mecanismos tradicionales y legales solían ser engorrosos y lentos. Es de aclarar que el MDAN no es un mecanismo legal y su funcionamiento es paralelo con las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley (OCDE, BIG.)

2. Qué es un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel – MDAN

Un MDAN está diseñado para permitir el análisis rápido de denuncias relacionadas con hechos de corrupción, que permita generar alertas tempranas, respuestas pragmáticas y transparentes por parte del gobierno, sin perjuicio de las competencias de las autoridades

competentes, garantizando la transparencia de los procesos contractuales que se desarrollen y permitiendo que las interacciones entre los interesados públicos y privados se den sin problemas.

A continuación, se citan una serie de definiciones de la OCDE y el Instituto de Basilea, para definir qué es un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel:

“Un recurso temprano para las empresas. Un MDAN es un mecanismo domestico para recibir, evaluar y resolver rápidamente las quejas de las empresas que enfrentan solicitudes de soborno u otras preocupaciones similares en el marco de procesos administrativos o proyectos públicos específicos. El objetivo principal es proporcionar a las empresas un punto focal al que puedan recurrir de manera temprana e independiente y proponer, siempre que sea posible, una "solución rápida" antes de que la situación se intensifique” (Silva & Aiolfi, 2018, p. 27).

“Una alternativa y complemento a otros sistemas de resolución de disputas. Un MDAN ofrece a las empresas una alternativa a los sistemas legales o administrativos o a los mecanismos de rendición de cuentas públicos, o a la mediación / arbitraje nacional e internacional. Los MDAN difieren de estas formas de resolución de disputas en que ofrecen una forma simplificada y más rápida de resolver problemas, al mismo tiempo que reconocen el derecho de las empresas a presentar sus denuncias a los tribunales u otros mecanismos, ya que los MDAN no brindan recursos legales. También son distintos, ya

que, a diferencia de muchos otros mecanismos legales o cuasi-judiciales, no requieren que la empresa demuestre una violación de las normas” (Silva & Aiolfi, 2018, p. 25).

“Un mecanismo basado en principios que se puede adaptar al contexto particular de cada jurisdicción: el MDAN no es un mecanismo rígidamente definido ya que no existe un enfoque único para todos, y un MDAN puede tomar diferentes formas. Por ejemplo, un solo MDAN puede responder a una gran variedad de sectores, o puede adaptarse a un sector industrial específico, o cumplir los requisitos de las empresas en relación con un proceso público particular (por ejemplo, licencias comerciales, despacho de aduana / impuestos, contratación pública). Un MDAN también puede comenzar en pequeña escala como piloto, antes de desplegarse más ampliamente” ” (Silva & Aiolfi, 2018, p. 25).

3. Alcance y beneficios

De acuerdo con lo que plantea la OCDE y el Instituto de Basilea para la Gobernanza, los MDAN son instrumentos recomendados para que sean adoptados por los gobiernos y las empresas como una herramienta preventiva frente a posibles riesgos y hechos de corrupción, los cuales puedan presentarse en el desarrollo inicial y de ejecución de grandes proyectos de inversión de desarrollo de ciudad y de país. La adopción e implementación de este tipo de instrumentos beneficia tanto a empresas como a gobiernos, en tanto que permite:

- Identificar posibles solicitudes de soborno que puedan ocurrir en el proceso.
- Demostrar un interés de las partes interesadas (Gobiernos y empresas) frente a la necesidad de reducir los sobornos y riesgos de corrupción en el entorno de los negocios.

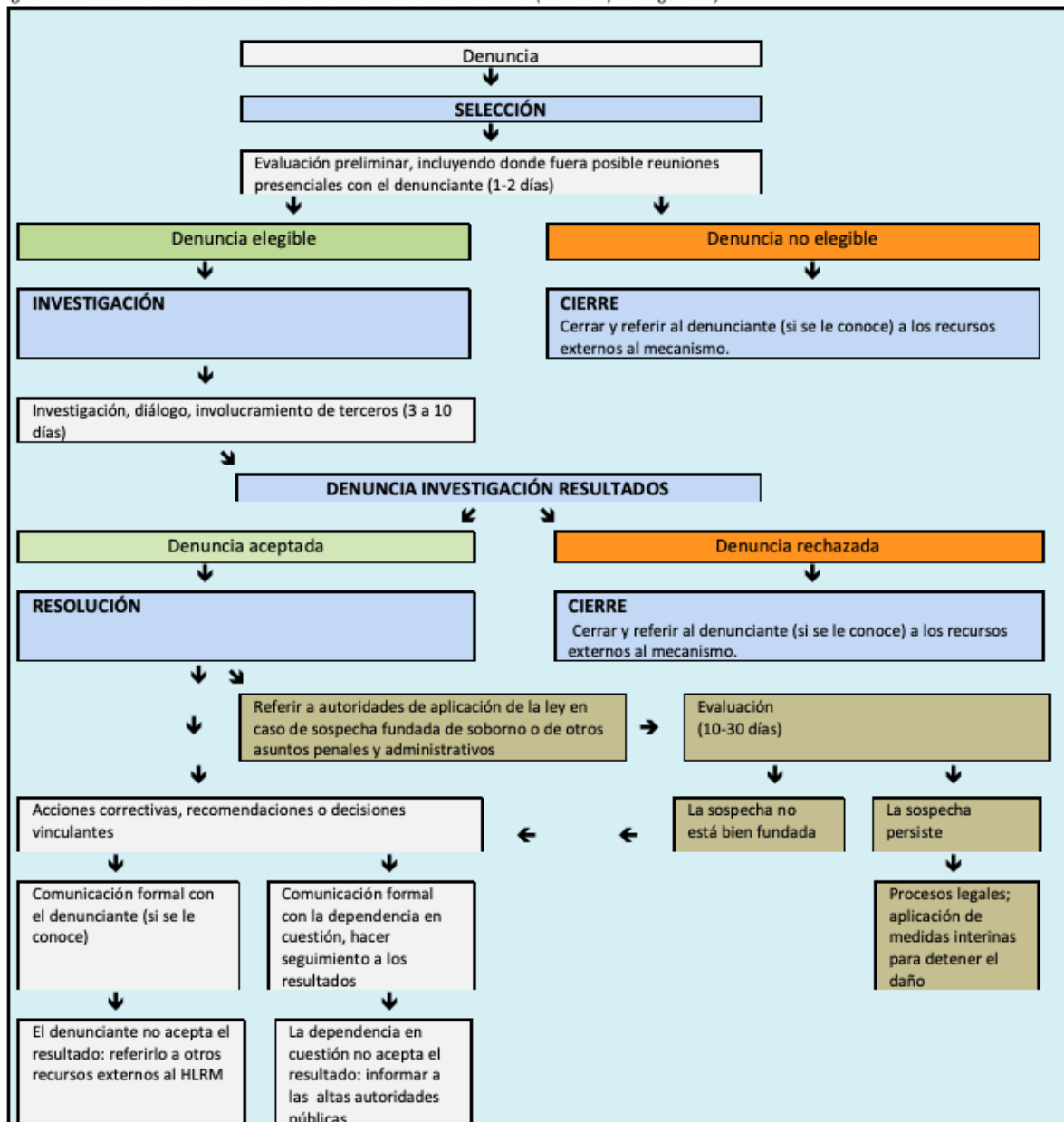
- Mitigar y prevenir impactos adversos en proyectos y procesos públicos causados por la corrupción.
- Mejorar el clima para la inversión.
- Establecer un sistema de alertas tempranas para adoptar medidas oportunamente

4. El Paso a Paso, para adoptar un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel

La OCDE y el Instituto de Gobernanza de Basilea, plantean el siguiente proceso para la gestión de denuncias en el marco de Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel que incluye un proceso sólido que permite tramitar y procesar oportunamente las denuncias. Al respecto plantea que a manera general deberá incluir al menos los siguientes cuatro (4) pasos:

- i. Recepción y selección de la denuncia;
- ii. Evaluación de la denuncia;
- iii. Selección de un enfoque de resolución;
- iv. Resolución del problema.

Figura 1. Proceso Básico de un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel



Fuente: OECD, Instituto de Gobernanza de Basilea, p. 6.

La herramienta cuenta con un panel de expertos que son quienes estudian, valoran la denuncia, generan alternativas de solución a los problemas o disputas presentadas, convirtiéndose en una alternativa y/o complemento de otros sistemas, es decir que funciona sin perjuicio de la acción que puedan desarrollar otras autoridades competentes, garantizando la transparencia de los procesos contractuales, permitiendo que la interacción entre los interesados públicos y privados se dé sin problemas.

5. Experiencia Empresa Metro y Veeduría Distrital

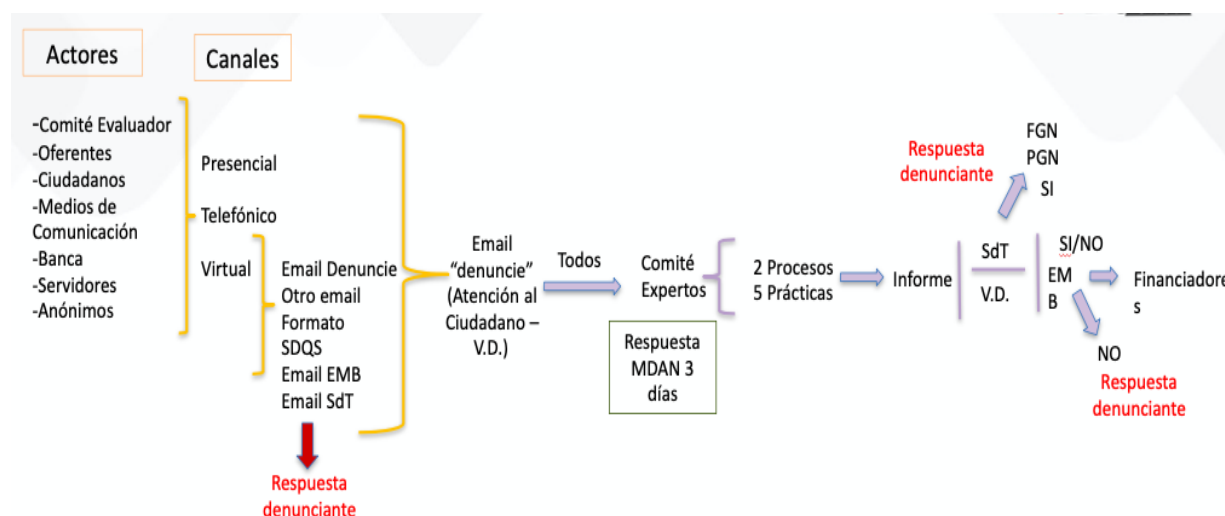
En agosto de 2018, la Veeduría Distrital, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Empresa Metro de Bogotá, la Alcaldía de Bogotá, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE y el Instituto de Gobernanza de Basilea, suscribieron un Memorando de entendimiento y de cooperación para la implementación de un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel con el propósito de: “promover la integridad y transparencia del Proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá”.

De acuerdo con lo establecido en el MDAN de la PPLMB (Proyecto Primera Línea Metro Bogotá), se conformó un panel de cuatro (4) expertos, en los siguientes campos: Financiero, Técnico, Legal y Compliance, quienes integran un comité encargado de conocer las denuncias por posibles hechos de corrupción o prácticas relacionadas con lavado de dinero o financiación del terrorismo durante el proceso de adjudicación de los contratos de la PLMB y la Interventoría de la concesión.

En este proceso, la Veeduría Distrital sirvió como intermediario y receptor de las denuncias recibidas por la ciudadanía y como actor coordinador para la recepción e implementación de las recomendaciones derivadas de las validaciones de los expertos frente a las denuncias o anomalías recibidas, como lo presenta la OECD en su documento **“Tackling Bribe Solicitation Using the High-Level Reporting Mechanism”**, en el cual presenta este caso como **un modelo de éxito en la implementación del MDAN**.

La Empresa Metro de Bogotá dispuso de un Instructivo para el trámite de denuncias ante el Comité de Expertos – MDAN. Este instructivo fue un insumo dirigido tanto a expertos como a la ciudadanía en general para el trámite de las eventuales denuncias que se realicen ante esta instancia de coordinación y de denuncia.

Figura 2. Proceso Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel – Empresa Metro de Bogotá



Fuente: Veeduría Distrital, 2019

De acuerdo a lo anterior, las denuncias pueden ser realizadas por los siguientes actores:

- Comité Evaluador
- Oferentes
- Ciudadanos
- Medios de comunicación, prensa, radio televisión, redes sociales
- Banca
- Servicios públicos
- Anónimos

Para la recepción de denuncias, los actores involucrados en el proceso dispusieron de los siguientes canales:

- Presencial
- Telefónico
- Virtual: Email “denuncie”, otro email, formato establecido, SDQS, email a la Empresa Metro, email a la Veeduría Distrital

Una vez recibidas las denuncias por cualquiera de estos canales, se genera una primera respuesta al denunciante, donde se informe que la denuncia fue recibida y será trasladada al email “denuncie” denuncie@veeduriadistrital.gov.co, manejado por el área de atención al ciudadano de la Veeduría Distrital.

La denuncia es remitida internamente en la Veeduría Distrital a las delegadas de: Atención, Quejas y Reclamos; y de Contratación respectivamente, las cuales realizan el trámite pertinente de acuerdo a sus competencias.

Las denuncias recibidas a través del email “Denuncie” por parte de la Veeduría Distrital, son trasladadas al Comité de expertos para su respectivo análisis y producción del informe correspondiente.

El panel recibió 7 denuncias y se emitieron los respectivos conceptos, sin que se hayan encontrado aspectos que afectaran el proceso licitatorio. Las conclusiones de los expertos fueron confidenciales y se presentaron al Alcalde Mayor y a la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República.

6. Recomendaciones para la implementación de un Mecanismo de Denuncia de Alto Nivel – MDAN

Teniendo en cuenta que, dentro del Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción - PPDTINTC, el producto 3.2.6 a cargo de la Veeduría Distrital contempla la adopción de Mecanismos de Denuncia de Alto Nivel en los procesos de licitación del Distrito y a partir de los lineamientos definidos por la OCDE y de la experiencia resultante del MDAN adoptado para el Proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá, se presentan una serie de recomendaciones para la construcción de la metodología de adopción de futuros mecanismos de este tipo:

1. Este tipo de mecanismos deben articularse con los procesos internos de atención y seguimiento a quejas y denuncias de corrupción que se adelantan desde la Delegada Atención Quejas y Reclamos de la Veeduría Distrital, entendiéndolo como un mecanismo rápido que permite resolver y atender las inquietudes de la ciudadanía en tiempos más cortos y expeditos a los establecidos en la ley para respuesta a peticiones y darle trámite expedito al comité de expertos de cada MDAN.
2. Para lograr un mayor efecto e impacto respecto a la implementación de MDAN, se hace indispensable involucrar a la ciudadanía, a través de organizaciones sociales representativas, la academia o veedurías ciudadanas en la implementación y consolidación de este tipo de estrategias, esto en aras de legitimar y fortalecer los canales adoptados.
3. Un mecanismo de este tipo está pensando para programas o proyectos de gran envergadura. Por tanto, se debe revisar la pertinencia de implementarlo en ciertos proyectos de ciudad de acuerdo con lo planeado y aprobado en el Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI”.
4. Este tipo de mecanismos, se constituye en un escenario clave para establecer acciones de cooperación con instancias internacionales y de esta manera consolidar y fortalecer una estrategia decidida y con múltiples actores en contra de la corrupción.
5. Se recomienda articular estas acciones y funcionamiento con las entidades de control de Bogotá, lo anterior se puede hacer aprovechando los espacios de articulación que se han venido fortaleciendo en los últimos años.

6. Es muy importante establecer un canal de interacción entre el MDAN aplicado y el Comité de Transparencia e Integridad para la Ejecución de los proyectos estratégicos del Distrito, a través del cual se validen los proyectos priorizados, los lineamientos para la escogencia de los miembros del Comité de Expertos y que los conceptos generados por este último sean presentados para discusión ante el Comité de Trasparencia. El seguimiento a la implementación del MDAN lo hará la Veeduría Distrital como Secretaría Técnica del Comité de Transparencia e Integridad para la Ejecución de los proyectos estratégicos del Distrito.
7. Revisadas las metas prevista en el Plan de Acción de la PPDTINTC, se determinó aplicar el MDAN a cuatro proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo, teniendo en cuenta que sean de alto impacto estratégico para la ciudad, de alta sensibilidad para la ciudadanía, que requieran una importante inversión de recursos, que presenten un alto riesgo de corrupción y que se tenga la expectativa de inversión privada nacional o extranjera.
8. Son varios los proyectos que en principio tienen las características señaladas en el numeral anterior para ser priorizados o seleccionados en la aplicación de UN MECANISMO DE DENUNCIA DE ALTO NIVEL, pero para ello también deben tenerse en cuenta otros aspectos o criterios de discrecionalidad política y coyunturales que resultan necesarios ser considerados para la toma de la decisión.
9. Priorizar los procesos que sean objetos del MDAN, es una decisión que debe ser adoptada al mas alto nivel político administrativa en el Distrito, la cual debe estar avalada por la señora alcaldesa, y por supuesto estar sustentada, técnica, jurídica y metodológicamente de acuerdo a los lineamientos de esta metodología.

10. Ahora bien, en atención al estudio y análisis hasta el momento realizado, observamos de manera preliminar 4 proyectos que cuentan con los requisitos señalados en esta metodología los cuales pueden ser objeto de MDAN.
- Proceso de semaforización en el Distrito
 - El corredor Verde de la carrera séptima 7^a
 - Zonas de parqueo en vía pública
 - Metro de Bogotá
11. Es muy importante garantizar el compromiso de alto nivel de las entidades ejecutoras de los programas o proyectos a intervenir, de manera que se garantice la sostenibilidad del mecanismo hasta el final del proceso licitatorio.
12. La Veeduría Distrital debe convertirse en el canal receptor de denuncias, coordinar con las entidades contratantes la recepción e implementación de las recomendaciones derivadas de las validaciones de los expertos y garantizar que se compulsen copias a los organismos de control si es del caso.
13. La veeduría Distrital será la encargada de socializar y dar a conocer con las entidades seleccionadas para la aplicación del MDAN la metodología elaborada con los estándares y recomendaciones internacionales para la aplicación del Mecanismo.
14. La veeduría Distrital trabajará de manera articulada con la entidad distrital a cargo del proyecto seleccionado, en la construcción y adecuación del mecanismo según la especialidad y enfoque de la obra de inversión, para ello se deberá destacar por parte de cada una de las

entidades un grupo de funcionarios que lidere el proceso, resulta necesario la suscripción de un convenio de cooperación o memorando de entendimiento en el que las partes se comprometan a prestar ayuda y colaboración en el proceso además del acceso a la información y cruce de documentos soportes para la toma de decisiones, de igual manera se deberá suscribir un acuerdo de confidencialidad y de buen manejo de todos los aspectos que se conozcan del proyecto.

15. La veeduría junto con la Entidad Distrital a cargo deberá elaborar y presentar el proyecto de inversión o presupuesto anual para la implementación del MDAN, teniendo en consideración todos los costos en que pueda incurrir la entidad y sus fuentes de financiación.
16. Un aspecto que resulta importante y necesario considerar en el presupuesto, es el tipo de contratación, remuneración o causación de honorarios del panel de expertos que se conformará, lo anterior teniendo como fundamento la experiencia metro y algunas otras experiencias de entidades que en ocasiones especiales acuden a este modelo de panel de expertos, como por ejemplo la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).
17. También se deberá definir el proceso de selección de los expertos, cuales deberán ser sus curriculum, idoneidad, experiencia y confidencialidad además de un análisis de conflictos de intereses que puedan llegar a presentarse, todo ello sin perjuicio de los perfiles definidos en la metodología, experto técnico, legal, financiero y compliance.
18. Una vez diseñado el mecanismo y previo a su implementación se deberá realizar una campaña de socialización dando a conocer a la ciudadanía en general, y en especial a los oferentes interesados en el proceso, que se contará con esta herramienta anticorrupción para blindar el



proceso de contratación, para que exista conocimiento de los canales de denuncia y los modelos y procedimientos para su trámite y atención de manera eficiente y eficaz de parte de un selecto grupo de expertos quienes serán los encargados de analizar, evaluar, proyectar y dar soluciones jurídica, financiera y técnicamente convenientes para sanear el proceso.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá, Comisión de Seguimiento de Proyecto. *Informe final “Primera Línea del Metro de Bogotá”*. Recuperado de <https://bit.ly/3kObCEk>

Empresa Metro de Bogotá. *Instructivo para el trámite de denuncias ante el comité de expertos – MDAN*.

OECD - Instituto de Gobernanza de Basilea. (s.f.). *Diseño de un mecanismo de denuncias de alto nivel para empresas – una nota de orientación para os gobiernos*. Recuperado de https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Designing_a_HLRM_ES.pdf
OCDE “*Tackling Bribe Solicitation Using the High-Level Reporting Mechanism*”.

Silva, V. & Aiolfi, G. (2018). *Mecanismos de denuncias de alto nivel un análisis comparativo: Argentina, Colombia, Ucrania, Panamá y Perú*. International Centre For Collective Action. Serie 25. Recuperado de https://baselgovernance.org/sites/default/files/2018-12/biog_working_paper_25_ES.pdf